

עורכת: ד"ר אסתי ובמן
כרך 9, גיליון מס' 3, 5 במרץ 2019
תיקוני החוקה הצפויים במצרים: שריקת הסיום של המהפכה או תחילת הסוף של שלטון אל-סיסי?

ד"ר לימור לביא

במצרים נפתח רשמית הליך לתיקון החוקה, במטרה להאריך את כהונתו של הנשיא עבד אל-פתאח אל-סיסי, שכן חוקת 2014 אינה מאפשרת לנשיא למשול יותר משתי קדנציות.¹ אל-סיסי, שנבחר לנשיא לראשונה ב-2014 ושוב ב-2018, אמור לסיים את כהונתו ב-2022. אולם על פי התיקון שעל הפרק, יוכל לשוב ולהיבחר לשתי קדנציות נוספות בנות שש שנים כל אחת. כלומר, שאם ייבחר, הוא יכהן כנשיא עד 2034. תיקון זה יוגדר כ"סעיף מעבר" שחל על אל-סיסי בלבד, וכל נשיא שייבחר אחריו יוכל לכהן שתי קדנציות של שש שנים כל אחת, ולא יותר.² צעד זה, לא זו בלבד שהוא מנוגד לחוקה, הוא גם עומד בסתירה לרוח המהפכה של ה-25 בינואר 2011, ששאפה להגביל את מספר הקדנציות של נשיא המדינה ואת משכן, כך שלא יוכל לדבוק בכיסאו כל ימי חייו. ההודעה על תיקון החוקה לא התקבלה בהפתעה. אל-סיסי רמז על כך עוד ב-2015, כשאמר שהחוקה נכתבה אמנם מתוך כוונה טובה, אך מדינות אינן נבנות רק על כוונות טובות,³ ומאז האפשרות הזו עלתה וירדה מספר פעמים,⁴ עד שנעשתה קונקרטי.

פרט להארכת כהונתו של הנשיא, התיקונים המוצעים מחזירים לנשיא סמכויות רחבות שנשללו ממנו בחוקות מצרים שכונו מאז מהפכת ינואר,⁵ והם מחזקים את מעמדו מול זרועות השלטון האחרות – הרשות השופטת והרשות המחוקקת, ומטשטשים את הגבולות ביניהן. התיקונים קובעים שבסמכותו של הנשיא לבחור את בעלי התפקידים הבכירים במערכת המשפט: נשיא בית הדין החוקתי העליון וסגניו, התובע הכללי וראשי גופים משפטיים נוספים. זאת ועוד, הנשיא יעמוד בראש מועצה משפטית עליונה שתקבע את התנאים למינויים במערכת המשפטית. תיקונים אלה מצמצמים את העצמאות שניתנה למערכת זו בחוקת 2014, שקבעה שכל גוף משפטי אחראי לענייניו.

תיקוני החוקה המוצעים כוללים גם שינויים ביחס לרשות המחוקקת. הם קובעים את כינונו מחדש של בית עליון שבוטל בחוקת 2014. חלק משמעותי מציריו ימונו על ידי הנשיא, ולמעשה הוא יורכב מאנשי שלומו, וכך יהיה נאמן יותר לנשיא מן הבית התחתון. בעוד שבחוקת 2012 ניתנה לנשיא הסמכות למנות עד 10% מתוך 150 צירי הבית העליון (15 צירים), ובחוקת 2014 נקבע שהנשיא ימנה עד 5% מתוך 600 צירי הפרלמנט (30 צירים), לפי התיקון המוצע, מתוך 250 צירי הבית החדש, ימנה הנשיא שליש (מעל 80 צירים) – שיעור העולה אפילו על זה שהיה נהוג תחת הנשיא המודח חוסני מובארכ (מינוי 30% מתוך 132 הצירים). יתר על כן, בהשוואה לחברי הבית התחתון הנדרשים להיות בני 25 ומעלה ובעלי השכלה בסיסית, חברי הבית העליון החדש נדרשים להיות בני 35 ומעלה ובעלי השכלה אקדמית, ובכך מודרת מבית זה שכבת הצעירים (צעירים מוגדרים בחוקה עצמה ככאלה שגילם מתחת ל-35). הבית העליון מוסמך, לפי התיקונים, לפעול כראות עיניו כדי לשמור על "עקרונות המהפכות של ה-25 בינואר וה-30 ביוני", ניסוח שעשוי לקפל בתוכו סמכויות נרחבות.

תיקוני החוקה מחזקים לא רק את הנשיא, אלא גם את הצבא, הנהנה ממילא ממעמד רם בחוקת 2014. ראשית, התיקונים ירחיבו את הגדרת תפקידו של הצבא, כך שהוא יהפוך מגוף השומר על ביטחון המדינה וגבולותיה לגוף השומר גם על "החוקה, הדמוקרטיה וצביונה האזרחי של המדינה". ניסוח זה מעורפל, וקשה לצפות כיצד יתורגם בפועל, אך אין ספק שהוא מרחיב את תפקיד הצבא מתפקיד ביטחוני גרידא לתפקיד פוליטי הכרוך בהגדרת זהותה של המדינה. "צביונה האזרחי של המדינה" הוא מושג שנוי במחלוקת במצרים, שכן אחד מפירושי המקובלים הוא צביון לא דתי ואף אנטי-אסלאמיסטי. מכאן, שכוונת התיקון לקבוע שאחד מתפקידיו של הצבא הוא להבטיח את צביונה החילוני של המדינה, כפי שהוא בא לידי ביטוי בחוקה, ולמנוע את עלייתם של כוחות אסלאמיסטיים, כמו האחים המוסלמים, ששיוו למדינה צביון דתי ואנטי-דמוקרטי, על פי ראיית המשטר הנוכחי. לכן, האסלאמיסטים התנגדו נחרצות לשילובו של סעיף בנוסח דומה בכל חוקה מאז נפילתו של מובארכ,⁶ והמפלגה הסלפית, אל-נוור, החברה בפרלמנט כבר הביעה את הסתייגותה מן התיקון הזה.

שנית, חוקת 2014 הפקיעה מנשיא המדינה, בסעיף זמני התקף למשך שתי קדנציות נשיאותיות, את הסמכות הבלעדית שהייתה לו למנות את שר ההגנה, וקבעה שהוא ימונה באישור המועצה העליונה של הכוחות המזוינים (SCAF). התיקון המוצע הופך את הזמני לקבוע, ומנציח את מעורבות הצבא במינוי שר ההגנה.

שלישית, תיקוני החוקה מרחיבים עוד יותר את העבירות שבגינן ניתן להעמיד אזרחים למשפט צבאי. חוקת 2012 קבעה שניתן להביא אזרח למשפט צבאי בעבירות של פגיעה בצבא. חוקת 2014 פירטה עבירות אלה: "תקיפה ישירה" על מתקנים, בסיסים ושטחים צבאיים, אזורי גבול, ציוד, כלי רכב, נשק ותחמושת, מסמכים וסודות צבאיים. לפי התיקון המוצע, תושמט המילה "ישירה", צעד שמאפשר להכניס תחת המילה "תקיפה" עבירות נוספות.

ייתכן שכדי להדוף ביקורת, מוצעים גם תיקונים ברוח יותר ליברלית, בכללם, סעיף חדש לפיו הנשיא ימנה לעצמו סגן. יחד עם זאת, הנשיא הוא שיגדיר את תחומי עיסוקו של סגנו. הסגן ימלא את מקום הנשיא בעת הצורך, אך ללא סמכות לקבל החלטות משמעותיות, והוא גם אינו רשאי להתמודד לנשיאות, כלומר, הוא מראש אינו מיועד לרשת את הנשיא. סעיף דומה הופיע בחוקת 1971, אך לא נאכף בפועל, מה שעשוי לקרות גם הפעם. תיקון נוסף העומד על הפרק מציע להחזיר את האפליה המתקנת לנשים בפרלמנט, שהייתה קיימת בתקופתו של מובארכ, ולשריין לנשים רבע ממושבי הבית התחתון. זהו אמנם השריון הרחב ביותר לנשים במצרים, אך בפועל לא מדובר בהבדל כה משמעותי, לפחות לא בטווח המידי, שכן כבר היום מכהנות 90 נשים בפרלמנט, ואילו לאחר התיקון, בשל כוונה לצמצם את מספר הצירים בו, יגדל מספרן ל-112 בלבד. התיקונים מבטיחים גם ייצוג הולם לפועלים ולפלאחים, לצעירים ולנוצרים, לבעלי מוגבלויות ולמצרים החיים מחוץ למצרים, אך גם כאן אין חידוש. סעיף זה היה קיים כבר בחוקת 2014, אך חלותו הוגדרה רק לתקופת הפרלמנט הראשון שיוקם לאחר אישור החוקה, סייג שיושמט.

התיקונים המוצעים זכו כבר לאישורם העקרוני של קרוב ל-500 חברי פרלמנט, וכלי התקשורת הממלכתיים מרבים לדבר בשבחם. אבל ברשתות החברתיות ניכרת התנגדות ציבורית. מעל 20,000 איש חתמו על עצומות המופצות באינטרנט נגד תיקון החוקה, תחת הסיסמה "[לא לפגוע בחוקה](#)".⁷ בשיח הרשתי נולדו סיסמאות ותיוגים נוספים נגד הרעיון: "[לא ליצירתו של עוד טיראן או פרעה חדש](#)" ו"[לא להנצחת העריצות](#)". סרטון של רשת החדשות המקוונת **רצד**, מכנה את אל-סיסי "אייתוללה", ומשווה אותו למנהיג העליון האיראני שניצב מעל רשויות המדינה.⁸

גורמים משפטיים, ארגוני זכויות אדם וחוגי האופוזיציה, חילונים ואסלאמיסטים כאחד, הביעו אף הם את התנגדותם. האופוזיציונר מוחמד אל-בראדעי, למשל, מי שכיהן כמזכ"ל הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית, ציץ בחשבון הטוויטר שלו: "החוקה היא אֵם כל החוקים. אם הגענו למצב שבו אנו מודיעים בריש גלי שהחלטנו לא לכבד כמה מסעיפיה, מכל סיבה שהיא, פירוש הדבר הוא ריסוק מדינת החוק ומעבר לחוק הגיונגל".⁹ דוגמה אחרת היא ציוצו של מוחמד מחסוב, איש מפלגת **אל-וסט**, שכיהן כשר בממשלת האחים המוסלמים, הרואה בתיקוני החוקה

"מזימה שתכליתה לשמר שלטון שהונה את מצרים, מכר את אדמתה, גרף את הונה וגזר על עמה עוני." מחסוב קרא לציבור להתלכד לסיכול "המזימה הזו".¹⁰

תיקון חוקה ככלי שרת בידי המשטר אינו דבר חדש במצרים. בכלל, החוקה היא אחד הכלים שבאמצעותם נוהג המשטר האוטוריטרי המצרי לבסס את האידיאולוגיה שלו. אולי יותר מכך, החוקה משקפת את הנרטיב שהמשטר רוצה להנחיל לציבור, את יחסי הכוחות במדינה, את התדמית שהוא מבקש ליצור לעצמו, ואת סדר העדיפויות שלו.

מובארכ, שפעל תחת חוקת 1971, ביצע בה שני סבבי תיקונים כדי להתאימה לצרכיו, ובכך זרע את הזרעים למחאה ההמונית שהובילה, בסופו של דבר, להפלתו. ב-2005, הוכנס תיקון שתכליתו לשנות את שיטת הבחירות לנשיאות ולאפשר ליותר ממועמד אחד להתמודד לתפקיד הנשיא, במקום משאל העם שהיה נהוג עד אז. בפועל, המשטר הערים קשיים על המתמודדים שהתחרו במובארכ, ושינוי השיטה היה אחיזת עיניים בלבד. ב-2007, הוכנסו תיקונים נוספים, שתכליתם הייתה להצר את צעדי האופוזיציה, ובמיוחד את צעדי האחים המוסלמים ולמנוע מהם הישגים בבחירות לפרלמנט. מתוקף תיקונים אלה חל איסור על הקמת מפלגות על בסיס דתי, והוסר הפיקוח המשפטי על הקלפיות, כדי למנוע חשיפת זיופים. כמו כן הותר להעמיד אזרחים לדין בבתי דין צבאיים בעבירות של איום על הביטחון הלאומי.¹¹ תיקונים אלה חיזקו את התחושות בציבור המצרי שמובארכ מבצר את שלטונו, שאין תוחלת לסיסמאותיו על דמוקרטיזציה, ושגמאל בנו עתיד לרשת אותו. תחושות אלה היו בבסיס ההתקוממות העממית ב-25 בינואר 2011. בניסיון לפייס את ההמון הזועם, הודיע מובארכ רגע לפני נפילתו על מינוי ועדה לתיקון סעיפי החוקה המקוממים, אך היה זה צעד קטן מדי ומאוחר מדי.

חוקת 2012 נכתבה בעקבות עליית האחים המוסלמים לשלטון, ובהשפעתם הייתה בעלת אוריינטציה אסלאמית יותר מקודמותיה.¹² סעיפיה האסלאמיים חיזקו טענות בציבור על אחיזת אסלאמיזציה של המדינה תחת מוחמד מורסי, היינו הפיכתה למדינת האחים המוסלמים ולא למדינתם של כלל המצרים. התהליך המהיר והכוחני של אישור החוקה תרם גם הוא לצמיחת ההתנגדות העממית הרחבה נגד מורסי ולקריאות להפלתו. ב-2014, שוב נתפרה חוקה חדשה על פי מידותיו של השלטון החדש – שלטון ההפיכה הצבאית שהדיחה את מורסי ביולי 2013 – שמחקה את כל טביעות האצבע האסלאמיסטיות. האם יתקבלו בהכנעה התיקונים המוצעים לחוקה זו, או שמא יגדישו את הסאה ויבשרו על תחילת סופו של משטר אל-סיסי?

גם הנשיאים בסודאן ובמאוריטניה עומדים לסיים את כהונתם, ובעוד שהחוקות בשתי המדינות לא מאפשרות להם להתמודד שוב, החלו מהלכים לתיקון, כדי לאפשר את ריצתם לקדנציה נוספת, אך נעצרו לעת עתה.¹³ מצרים מתקדמת מהר מהן. התיקונים המוצעים ייפתחו לדיון ציבורי שאחריו ינוסחו מחדש במסגרת ועדה פרלמנטרית. הנוסח הסופי יובא לאישור הפרלמנט, ואם יזכה לרוב הדרוש, יובא למשאל עם. בדרך, צפוי המשטר להגביר את דיכוי האופוזיציה וחופש הביטוי יותר מכפי שנהג עד כה. הוצאתם להורג בפברואר 2019 של תשעה אסירים פוליטיים שנידונו למוות באשמת התנקשות בחייו של התובע הכללי, הישאם ברכאת, ביוני 2015 היא דוגמה לכך.¹⁴ השלמת התהליך של אישור התיקונים המוצעים במשאל עם צפויה עוד לפני תום הרמדאן (מאי-יוני 2019). זה יהיה המבחן ליחסי הכוחות בין המהפכה לבין מהפכת הנגד, ואם לא נספיד את שלטון אל-סיסי, קרוב לוודאי שנוכל להספיד סופית את מהפכת ה-25 בינואר.

ד"ר לימור לביא היא מרצה במחלקה לערבית ובמחלקה לתרגום באוניברסיטת בר אילן וחברת הדסק לחקר רשתות חברתיות במזרח התיכון שבמרכז משה דיין ללימודי המזרח התיכון ואפריקה.

¹ לחוקת 2014, ראו https://www.constituteproject.org/constitution/Egypt_2014.pdf, נצפה ב-27 בפברואר 2019.

² "הצעת התיקונים החוקתיים: תיקון 12 סעיפים ותשעה סעיפים חדשים", **מדא מצר**, 4 בפברואר 2019, נצפה ב-27 בפברואר 2019, ב-

https://madamirror10.appspot.com/www.madamasr.com/ar/2019/02/04/feature/u/%D9%85%D9%82%D8%AA%D8%B1%D8%AD-%D8%A7%D9%84%D8%AA%D8%B9%D8%AF%D9%8A%D9%84%D8%A7%D8%AA-%D8%A7%D9%84%D8%AF%D8%B3%D8%AA%D9%88%D8%B1%D9%8A%D8%A9-%D8%AA%D8%B9%D8%AF%D9%8A%D9%84-12-%D9%85%D8%A7%D8%AF%D8%A9/?fbclid=IwAR20oyYiJnMLJ0bC8TGgX1rJV9QBIDc2CF2uYiXqe852yM-s6H1_IBRCVZk

³ Khaled Dawoud, "Constitutional Conflict," al-Ahram Weekly, November 5, 2015, accessed February 27, 2019, at <http://weekly.ahram.org/News/13703.aspx>

⁴ Mona El-Nahas, "Amend or Upend?," al-Ahram Weekly, March 25, 2016, accessed February 27, 2019, at <http://weekly.ahram.org/News/15590.aspx>; Ziad Bahaa-Eldin, "Our constitution doesn't need amending—just respecting," *Ahram Online*, August 17, 2017, accessed February 27, 2019 at <http://english.ahram.org/NewsContentP/4/275554/Opinion/Our-constitution-doesn%E2%80%99t-need-amending%E2%80%94just-respec.aspx>;

⁵ לאחר מהפכת ה-25 בינואר 2011 השעתה המועצה הצבאית העליונה את חוקת 1971 שהייתה נהוגה עד אז. גרסה מקוצרת של החוקה המושעית, שכללה תיקונים שנועדו לצמצם את סמכויות הנשיא ואת משך כהונתו, אושרה במשאל עם במרץ 2011. בעקבותיו פורסמה "הכרזה חוקתית" (מעין חוקה זמנית) שקבעה לוח זמנים להעברת השלטון לידי פרלמנט ונשיא נבחרים. ערב הבחירות לנשיאות ביוני 2012, פרסמה המועצה הצבאית "הכרזה חוקתית משלימה", בה עיגנה את הישארותה בשלטון לתקופה נוספת ולקחה לעצמה רבות מסמכויות הנשיא בענייני צבא וביטחון. הנשיא הנבחר, מוחמד מורסי, ביטל אותה באוגוסט 2012 לאחר ניצחונו. ב-22 בנובמבר 2012 פרסם מורסי הכרזה חוקתית חדשה במסגרתה הרחיב את סמכויותיו על חשבון הרשות השופטת. בדצמבר 2012 אושרה חוקה חדשה במשאל עם. עם הדחתו של מורסי מהשלטון בידי הצבא ב-30 ביוני 2013, הושעתה חוקת 2012. בינואר 2014 שוב נערך משאל עם על שינויים רחבים ביותר שנעשו בחוקה הקודמת. ל. לביא, "עיון בהצעת החוקה המצרית (ג): סמכויות הנשיא, מעמד הצבא ומערכת המשפט וחירויות האזרח," **ממרי** (המכון לחקר התקשורת במזרח התיכון),

12 בדצמבר 2012, נצפה ב-2 במרץ 2019 ב-<http://www.memri.org.il/cgi-webaxy/item?3274>; ל. לביא, "עיון בהצעת החוקה המצרית 2014: דה-אסלאמיזציה ועליונות לצבא, "ממרי", 19 בינואר 2014, נצפה ב-2 במרץ 2019 ב-<http://www.memri.org.il/cgi-webaxy/item?3555>

⁶ על ניסיונות קודמים להגדיר את מצרים כמדינה אזרחית בחוקה, ראו לימור לביא, "השיח של המדינה האזרחית במצרים (2014-1981): שורשים, משמעויות מתחרות והשפעה פוליטית, "המזרח החדש", כרך נ"ה (2016), עמ' 166-137.

⁷ עצומת "לא לפגיעה בחוקה", 4 בינואר 2019, נצפה ב-27 בפברואר 2019 ב-<https://www.aredaonline.com/220472>; עצומת "לא לתיקון החוקה", 14 בפברואר 2019, נצפה ב-27 בפברואר ב-<https://drive.google.com/file/d/1LZO19KxyYDOjgYbd1AezR3Qhh4btNAdi/view>

⁸ "איתוללה אל-סיסי, "ריצד", 24 בנובמבר 2018. נצפה ב-27 בפברואר 2019 ב-<https://www.facebook.com/watch/?v=336198487204694>

⁹ @ElBaradei, Twitter.com, 11 January 2019, accessed February 27, 2019 at <https://twitter.com/ElBaradei/status/1083734916829872129>

¹⁰ @MohammedMAHSOUB, Twitter.com, 23 November 2018, accessed February 27, 2019 at <https://twitter.com/MohammedMAHSOUB/status/1065913167388311553>

¹¹ Nathan J. Brown, Michele Dunne & Amr Hamzawy, "Egypt's Controversial Constitutional Amendments: A Textual Analysis," *Carnegie Endowment for International Peace*, March 23, 2007, pp. 1-13.

¹² Clark Lombardi & Nathan J. Brown, "Islam in Egypt's New Constitution," *Foreign Policy*, December 13, 2012, accessed February 27, 2019, at <https://foreignpolicy.com/2012/12/13/islam-in-egypts-new-constitution/>

16 January 2019, accessed February 27, 2019 at <https://www.politicalanalysis.co.za/mauritanian-president-determined-to-respect-the-countrys-constitution/>; "Sudan's committee on constitutional amendments cancels meeting," February 2019, accessed February 27, 2019 at <http://www.sudantribune.com/spip.php?article67084>

¹⁴ "Egypt: Execution of nine men after an unfair trial a monumental disgrace," *Amnesty International*, 20 February 2019, accessed February 27, 2019 at <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2019/02/egypt-execution-of-nine-men-after-an-unfair-trial-a-monumental-disgrace/>